

EFEKTIVITAS SISTEM HUKUM PERBANKAN SYARIAH DALAM UU NO 21 TAHUN 2008 DAN DAMPAKNYA PADA PEMBANGUNAN EKONOMI

Nina Nurani

Universitas Widyatama Bandung
e-mail: nina.nurani@widyatama.ac.id

Abstract

Economic development cannot be separated from the legal development as the efforts to manifest national development. Legal development in the era of reform is the effort to perform the affectivity of national legal system covering legal substance, legal structure, and the involvement of society that has high legal awareness to support the formation of the intended national legal system. The efforts to perform the affectivity of national legal system in reaching the national development goals namely creating people's welfare and justice based on economic democracy, the development of economic system based on the values of justice, togetherness, even distribution, and the usefulness in accordance with shariah principles, the government enforce the shariah banking laws in the law itself, UU No.21 Tahun 2008, with the considerations that shariah banking has specification compared to the conventional banking. According to Berkowitz and Walker, the affectivity of legal system is performed in the form of legal behaviour willingly, i.e. obedience. This requires legitimacy in terms of regulating the adequate acts leading to the agreement for obedience. The constraints of UU No. 1 Tahun 2008 are that this Act (UU) has not been comprehensive on regulating the implementation of banking activities or products by means of electronic facilities as the impacts of global economy bringing to national economic development. The aforementioned legal problems require specific rules such as separately regulating.

Ke words: Legal System, Shariah Banking, Economic Development

PENDAHULUAN

Pembangunan Nasional bertujuan menciptakan masyarakat Indonesia yang adil, makmur, maju, mandiri, berdaya saing, merupakan upaya yang perlu terus dikembangkan di berbagai bidang, antara lain pembangunan ekonomi yang menyangkut pula pembangunan bidang lainnya.¹

Salah satu kendala dalam melaksanakan pembangunan ekonomi yang terkait dengan bidang perbankan adalah faktor perangkat hukum yang perlu dikembangkan guna mengimbangi kebutuhan kemajuan masyarakat. Kenyataan menunjukkan bahwa kemajuan perbankan berikut perangkatnya melesat meninggalkan perjalanan hukum nasional. Oleh karena itu, pembangunan hukum di Indonesia diharapkan mampu mengantisipasi kemajuan di berbagai bidang kehidupan masyarakat,² termasuk bidang perbankan.

Pembangunan hukum merupakan perwujudan sistem hukum nasional. Pembangunan hukum bidang perbankan, dalam era globalisasi dan reformasi adalah upaya mewujudkan efektivitas sistem hukum perbankan sebagai hukum nasional, mencakup substansi hukum, struktur hukum dan pelibatan komponen masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembentukan sistem hukum perbankan nasional yang dicita-citakan.³

Lembaga Perbankan sebagai *agent of trust*, merupakan kepercayaan masyarakat, sebagai *alternative* investasi dan sebagai institusi penyimpanan dana serta aktivitas jasa layanan perbankan. Sebagai *agent of trust*, lembaga perbankan membawa konsekuensi terhadap pentingnya masalah integritas institusi dan individu. Dengan demikian lembaga perbankan merupakan *agent of development* (agen pembangunan nasional).

Bank berdasarkan prinsip syariah atau bank syariah atau bank Islam, seperti bank konvensional, berfungsi sebagai lembaga

¹ Mochtar Kusumaatmaja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, 2002, hlm 19.

² Ranti Fauza Mayana, *Perlindungan Desain Industri Dikaitkan dengan Pembangunan Ekonomi Indonesia Dalam Era Perdagangan Bebas*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, 2002, hlm 1.

³ UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2005 - 2009 (RPJP Nasional).

intermediasi (*intermediary institution*), yaitu mengerahkan dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali dana-dana tersebut kepada masyarakat yang membutuhkannya dalam bentuk pembiayaan. Perbedaannya hanya pada bank syariah melakukan usahanya tidak berdasarkan bunga (*interest-free*), namun berdasarkan prinsip syariah, yaitu berdasarkan prinsip pembagian keuntungan dan kerugian (*profit and loss sharing principle*).⁴

Sebagai *agent of development*, Bank Syariah telah mengalami peningkatan walau belum pesat. Pangsa total aset perbankan syariah dibandingkan dengan bank konvensional, telah mengalami peningkatan 1,84 % atau Rp. 36.538 miliar dibanding Rp. 1.985.000 miliar pada Desember 2007. Beberapa tahun terakhir perbankan syariah menunjukkan peningkatan dari total aset yaitu dari Rp 20.880 miliar pada Desember 2005 menjadi Rp. 36.538 miliar pada Desember 2007 atau meningkat 74,9 %. Pengimpunan dana bank meningkat 79,7% dari Rp. 15.582 miliar pada bulan Desember 2005 menjadi Rp. 28.012 miliar pada Desember 2007. Pembayaran meningkat 83,4 % dari Rp. 15.232 miliar pada bulan Desember 2005 menjadi Rp. 27.944 miliar pada Desember 2007.⁵

Terdapat pandangan bahwa belum pesatnya perkembangan perbankan Syariah di Indonesia dikarenakan salah satu penyebabnya adalah belum didukung oleh peraturan yang efektif, belum adanya pengaturan yang memadai yaitu pengaturan berupa Undang-undang yang merupakan pengaturan tersendiri terpisah dari UU perbankan konvensional.⁶

Semula pengatur perbankan syariah telah dimuat dalam UU No. 7 tahun 1992 tentang Perbankan. Pengaturan tersebut belum mengatur secara tegas mengenai perbankan syariah. Dengan memperhatikan kebutuhan yang lebih jelas mengenai perbankan syariah, sebagai upaya mewujudkan efektivitas sistem hukum nasional dalam mengejar pencapaian masyarakat

adil dan makmur berdasarkan demokrasi ekonomi, pembangunan sistem ekonomi, berlandaskan nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan dan kemanfaatan sesuai dengan prinsip syariaah, pemerintah telah mengundang UU No. 21 Tahun 2008. tentang Bank Syariah diharapkan pengaturan tersebut lebih memadai, dapat memberikan perlindungan yang lebih tepat bagi para investor khususnya, maupun bagi masyarakat lain pada umumnya. Undang-undang tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi operasional perbankan syariaah, mengingat perbankan syariah memiliki kekhususan. Namun demikian, walaupun UU No. 21 Tahun 2008 tentang Bank Syariah tersebut telah *komprehensif* mengatur kegiatan perbankan sesuai dengan prinsip syariah, namun pengaturan tersebut belum *komprehensif* mengatur penyelenggaraan kegiatan atau produk bank dengan menggunakan sarana elektronik.

Seiring dengan perekonomian global yang akan berdampak pada pembangunan perekonomian nasional, pemakaian dan pemilihan sarana elektronik dalam perbankan syariah adalah suatu keharusan, oleh karena itu sistem hukum perbankan syariah harus *specific*, mengingat jenis produk dan layanannya dari perbankan konvensional. Sistem hukum tersebut akan terkait dengan model bisnis dan model transaksi yang berbasis syariah. Mulai dari pengaturan tata cara transaksi, akad, perhitungan bisnis, sampai dengan pembukuannya. Oleh karena itu membangun sistem hukum perbankan syariah yang efektif, termasuk kaitannya dengan sarana elektronik pada perbankan syariah tidak cukup dengan melakukan tambal sulam maupun modifikasi dari sistem hukum sarana bank konvensional. Dengan demikian sistem hukum sarana elektronik pada perbankan syariah seharusnya merupakan hasil dari proses *re-engineering* teknologi informasi yang dimulai dari inti bisnisnya. Proses *re-engineering* menyeluruh harus dilakukan untuk mendapatkan sistem hukum yang benar-benar sesuai syariah, sehingga diharapkan dapat mengakomodasi perkembangan bisnis syariah. Pemanfaatan sarana elektronik pada perbankan syariah tidak boleh ketinggalan, walaupun dalam praktek bank syariah kompleksitas dapat terjadi, karena bilamana sebuah bank syariah menghasilkan suatu produk, harus didaftarkan terlebih dahulu ke Dewan Syariah nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) untuk

⁴ Sutan Renny Sjahdeini, *Perbankan Islam dan kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, Cetakan II, Penerbit PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, April 2005, hlm 1

⁵ Arief Rahmana dan Anton Purba, *Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah*, diakses dari Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, <http://google PDF>, 5 Juli 2009

⁶ *ibid*

mendapatkan fatwa. Bilamana disetujui, dilanjutkan dengan permohonan persetujuan (izin) ke Bank Indonesia, sedangkan pada bank konvensional cukup ke Bank Indonesia saja.

Perlu adanya peraturan yang komprehensif mengatur penyelenggaraan kegiatan atau produk bank dengan menggunakan sarana elektronik. Undang-undang tentang Perbankan, undang-undang tentang Bank Indonesia maupun undang-undang tentang Perbankan Syariah sangat ringkas (*sumir*) dan kurang memadai dalam mengatur kegiatan yang menggunakan sarana elektronik. Bahkan dapat dikemukakan bahwa pada saat ini tidak terdapat undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai kegiatan transaksi melalui sarana elektronik. Hal tersebut akan semakin dibutuhkan seiring dengan perkembangan perekonomian internasional yang sudah semakin terintegrasi dengan pasar keuangan global. Pergerakan dana secara lintas batas (*cross border*) telah menjadi kebutuhan para pelaku ekonomi dunia, sehingga kondisi tersebut dapat menggairahkan perekonomian nasional. Sebagai suatu transaksi yang bersifat universal, kegiatan transaksi melibatkan banyak pihak baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Sebagai mitra dari pelaku usaha dalam negeri perlu mendapat keyakinan terkait dengan kelancaran dan keamanan pelaksanaan transaksi di Indonesia. Jaminan tersedianya peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum yang memadai mengatur kegiatan transaksi diperlukan tidak hanya untuk pihak dalam negeri namun juga pihak luar negeri. Melihat kompleksitas dan luasnya materi yang diatur, pengaturan kegiatan transaksi dengan menggunakan sarana elektronik perlu dituangkan dalam peraturan yang berbentuk “Undang-undang”. Guna memberikan pengaturan yang sama kepada seluruh penyelenggara dalam melakukan kegiatan perbankan yang menggunakan sarana elektronik, maka pengaturan sarana elektronik selain berlaku bagi bank yang menjalankan kegiatan usaha secara konvensional, juga berlaku bagi bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah dan lembaga bukan bank yang melakukan kegiatan usaha baik secara konvensional maupun berdasarkan prinsip syariah. Saat ini pengaturan yang berkaitan dengan sarana elektronik tersebut masih dalam bentuk Peraturan Bank Indonesia (PBI) dan Surat Edaran Bank Indonesia.

EFEKTIVITAS SISTEM HUKUM PERBANKAN SYARIAH DALAM UU NO. 21 TAHUN 2008

Kegiatan perbankan syariah di Indonesia di mulai sejak tahun 1992, dengan mulai beroperasinya PT Bank Muamalat Indonesia. Semula pengaturan mengenai perbankan syariah tertuang dalam UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Pengaturan tersebut belum mengatur secara tegas mengenai perbankan syariah. Dengan adanya amandemen UU Perbankan, yaitu UU 10 Tahun 1998 tentang perubahan terhadap UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan, telah diakomodir beberapa pengaturan mengenai kegiatan perbankan syariah, antara lain pengertian bank mencakup bank syariah, pengertian prinsip syariah, pembiayaan, dan pengaturan lainnya.

UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan tersebut telah memberikan dasar hukum yang lebih memadai dan peluang yang lebih besar dalam upaya meningkatkan efektivitas sistem hukum perbankan Syariah di Indonesia selain dapat mendorong pengembangan bank Syariah, sehingga dapat lebih menjangkau masyarakat yang membutuhkan di seluruh Indonesia⁷.

Menurut *H.Thiery* sistem⁸ adalah:

“Een system is een geheel van alkaar wederzijds beïnvloedende componenten, die volgens een plan georden zijn, teneinde een bepaald doel te bereiken.”

Sistem adalah keseluruhan bagian (*component*) yang saling mempengaruhi satu sama lainnya menurut suatu rencana yang telah ditentukan, untuk mencapai suatu tujuan tertentu⁹.

Sistem hukum merupakan suatu keseluruhan atau jaringan peraturan dapat menciptakan dan memelihara proses, struktur sehingga mampu mengubah perilaku.

Hukum Perbankan adalah:

“Segala sesuatu yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan perbankan.”

⁷ Dian Ediana Rae, Arah Perkembangan Hukum Perkembangan Syariah, <http://goeglle>, PDV tanggal 5 Juli 2009

⁸ Lawrence. M. Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, Lawrence. M. Friedman, Nusa Media, April 2009, hlm 61.

⁹ Ibid.

Hukum Perbankan Syariah adalah:

“Segala sesuatu yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan perbankan syariah”.

Pengertian umum dari perbankan syariah, di beberapa negara disebut dengan istilah *Islamic Bank* adalah kegiatan perbankan syariah atau Bank Islam dengan menerapkan hukum agama Islam (syariah/shari'a) ke dalam sektor perbankan atau bahkan kegiatan komersial modern. Karnaen Perwataatmadja dan Muhammad Syafi'i Antonio mendefinisikan Bank Islam sebagai berikut¹⁰:

“Bank Islam adalah bank yang beroperasi sesuai dengan prinsip-prinsip syariah Islam, yakni bank yang dalam beroperasinya mengikuti ketentuan-ketentuan syariah Islam khususnya yang menyangkut tata cara bermuamalat secara Islam.”

Warkum Sumitro mendefinisikan Bank Islam sebagai berikut¹¹:

“Bank Islam berarti bank yang tata cara beroperasinya didasarkan pada tata cara bermuamallah secara Islam, yakni dengan mengacu kepada ketentuan ketentuan Al-Quran dan Al-Hadits.”¹²

Cholil Uman mendefinisikan Bank Islam sebagai berikut:

“Bank Islam adalah sebuah lembaga keuangan yang menjalankan operasinya menurut hukum Islam”.

Terkait dengan efektifitas sistem hukum, Berkowitz dan Walker, menyatakan bahwa efektivitas sistem hukum ditampilkan dalam bentuk perilaku hukum sukarela berupa “kepatuhan” atau “penggunaan.”¹³ Hal tersebut membutuhkan legitimasi, antara lain berupa pengaturan perundang-undangan yang memadai, akan cenderung menuntun kesepakatan menuju kepatuhan atau penggunaan. Kepatuhan

adalah adanya kesesuaian tindakan dengan norma atau perintah¹⁴. Pengaturan hukum perbankan syariah tidak hanya berupa perintah, namun juga berupa penggunaan (*use*) atau pengabaian (*nonuse*), dan penyalahgunaan (*misuse*) dari pengaturan tersebut. Efektivitas sistem hukum perbankan syariah akan bergantung pada tujuan atau maksud suatu peraturan.

Terkait dengan penggunaan (*use*), perbankan syariah sedang mengalami peningkatan walau belum dapat dikatakan pesat, yaitu dengan ditandai oleh adanya peningkatan kinerja bank syariah dari Desember 2005 hingga bulan Desember 2007 antara lain berupa: peningkatan pangsa total aset perbankan syariah sebesar 1,84 %, peningkatan total aset sebesar 74,9 %, peningkatan pengimpunan dana bank sebesar 83,4 %¹⁵.

Belum pesatnya perkembangan perbankan syariah di Indonesia dikarenakan salah satu penyebabnya adalah belum didukung oleh peraturan yang memadai yaitu pengaturan berupa Undang-undang yang merupakan pengaturan tersendiri terpisah dari UU perbankan konvensional,¹⁶ oleh karena itu perlu dilakukan penyempurnaan atau pembaharuan hukum, melalui pengundangan UU No. 21 Tahun 2008 agar terwujud kepatuhan dan penggunaan yang optimal terhadap perbankan syariah (*syariah compliance*) dan (*syariah use*), terhindar dari pengabaian (*nonuse*) dan penyalahgunaan (*misuse*). Pengaturan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan tersebut masih belum memadai sebagai syarat sistem hukum syariah yang efektif. Pengaturan belum spesifik dan kurang memadai karakteristik operasional perbankan syariah, disaat pertumbuhan dan volume usaha bank syariah berkembang cukup berarti.

Menurut Roscoe Pound “*law as a tool of social engineering*”, oleh Mochtar Kusumaatmadja dikembangkan dalam konsepsi hukum sebagai “sarana” pembaharuan masyarakat Indonesia menonjolkan perundang-

¹⁰ Karnaen Perwataatmadja dan Muhammad Syafi'i Antonio, dalam Dian Ediana Rae, Arah Perkembangan Hukum Perkembangan Syariah, op.cit.

¹¹ ibid.

¹² Cholil Uman, dalam ibid.

¹³ Lawrence. M. Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, Lawrence. M. Friedman, Nusa Media, April 2009, hlm 73.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Arief Rahmana dan Anton Purba, *Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan 6 Volume 6, Nomor 2, Agustus 2008., diakses dari <http://goeglle>, PDV tanggal 5 Juli 2009.

¹⁶ ibid

undangan. Menurut Sunaryati Hartono, dilakukan melalui penyempurnaan.

Hukum sebagai sarana pembaharuan menurut Komar Kantaatmadja, yaitu:¹⁷

“Hukum harus mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan serta tahapan pembangunan di segala bidang, sehingga dapat diciptakan ketertiban dan kepastian hukum untuk menjamin serta memperlancar pelaksanaan pembangunan.”

Berkaitan dengan hal tersebut, Mochtar Kusumatmadja menyatakan bahwa:¹⁸

”Hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat. Hal ini didasarkan pada suatu anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban itu merupakan suatu hal yang diinginkan, bahkan dipandang perlu. Lebih jauh anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat adalah hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.”

Mendukung hal tersebut, Sunaryati Hartono menyatakan bahwa makna dari pembangunan hukum meliputi empat hal sebagai berikut:¹⁹ a) menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik). B) mengubah agar menjadi lebih baik

dan modern. c) mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada. d) meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Hukum menjadi alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan, karena baik perubahan maupun ketertiban merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun. Perubahan yang teratur dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari keduanya.²⁰

Penyempurnaan menyangkut, Pertama; substansi hukum berupa dimuatnya antara lain: aspek syariah dan pengaturan baru antara lain: tata kelola, prinsip kehati-hatian, perizinan dan bentuk badan hukum, pengelolaan resiko penyelesaian sengketa, dan sanksi.

Perbankan Syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan Prinsip Syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian (Pasal 2). Pengaturan perundang-undangan ini lebih menekankan pada asas “Prinsip Syariah”, sesuai dengan karakteristik perbankan syariah. Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan perbankan berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam penetapan fatwa di bidang syariah (Pasal 1 angka 12), dan lembaga yang memiliki kewenangan tersebut adalah Majelis Ulama Indonesia. Berbeda dengan UU Perbankan konvensional yang penekanan tujuannya pada peningkatan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional, dalam UU Perbankan Syariah tujuannya lebih ditekankan pada peningkatan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan prinsip ekonomi syariah yang menekankan pada aspek kesatuan (*unity*), keseimbangan (*equilibrium*), kebebasan (*free will*), dan tanggung jawab (*responsibility*). Sama halnya dengan bank (konvensional), fungsi pokok bank syariah adalah menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat atau melaksanakan fungsi intermediasi. Namun selain fungsi tersebut, bank syariah (dan UUS) mempunyai kekhususan, yaitu dapat menjalankan fungsi sosial dalam bentuk lembaga baitul mal, yaitu menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah atau dana sosial lainnya dan menyalurkannya kepada

¹⁷ Komar Kantaatmadja, *Peran dan Fungsi Profesi Hukum dalam Undang-Undang Perpajakan*, Makalah dalam Seminar Nasional Hukum Pajak IMNO-UNPAD, Juli 1985.

¹⁸ Mochtar Kusumatmadja, *Hukum Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm 4. Konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat merupakan adopsi dari Konsepsi Roscoe Pound, yang menyatakan “*law as a tool of social engineering*” bahwa hukum sebagai alat rekayasa social. Perubahan terminology pembaharuan merupakan pemilihan yang tepat untuk menghindarkan hal-hal yang bersifat teknis, dan juga disesuaikan dengan alam budaya dan perkembangan masyarakat Indonesia. Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filasafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm, menyatakan bahwa konsepsi “*law as a tool of social engineering*” disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia. Konsepsi ini merupakan inti dari pemikiran aliran *Pragmatical Legal Realism* yang dikembangkan oleh Mochtar Kusumatmadja.

¹⁹ Sunaryati Hartono, *Sejarah Perkembangan Hukum Nasional Indonesia menuju Sistem Hukum Nasional*, makalah, 1991.

²⁰ Mochtar Kusumatmadja, op.cit., hlm 20

organisasi pengelola zakat. Selain itu juga dapat menghimpun dana sosial yang berasal dari wakaf uang dan menyalurkannya kepada pengelola wakaf (nazhir) sesuai kehendak pemberi wakaf (wakif).

Untuk dapat melakukan kegiatan usaha, perbankan syariah harus memperoleh izin terlebih dahulu dari otoritas yang berwenang, dalam hal ini Bank Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat 2 (dua) rezim pengaturan yang menyangkut perizinan bank, yaitu yang diatur dalam bab mengenai perizinan, yang berlaku bagi setiap pihak yang melakukan kegiatan usaha Bank Syariah atau UUS wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha dari Bank Indonesia (Pasal 5), dan dalam bab mengenai kegiatan usaha, yang berlaku bagi pihak yang melakukan kegiatan penghimpunan dana dalam bentuk simpanan atau investasi (Pasal 22). Pengaturan mengenai perizinan atas kegiatan penghimpunan dana masyarakat lebih dimaksudkan untuk mencegah penghimpunan dana tanpa izin, kecuali kegiatan penghimpunan dana tersebut diatur dengan UU tersendiri, seperti UU Asuransi, UU Koperasi, dan UU Dana Pensiun. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembentuk Undang-Undang menyadari betapa pentingnya UU memberikan perlindungan terhadap kegiatan penghimpunan dana masyarakat yang dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat yang memiliki dana. Hal tersebut juga dimaksudkan untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan sebagai lembaga yang didasarkan pada asas kepercayaan. Atas pelanggaran kedua ketentuan tersebut diancam dengan sanksi yang sama, yang diatur dalam Pasal 59. Sementara dalam UU Perbankan konvensional materi yang menyangkut izin usaha bank hanya berkaitan dengan penghimpunan dana (Pasal 16).

Berbeda halnya dengan bentuk badan hukum bank yang dikenal dalam UU Perbankan konvensional yaitu berupa PT, Koperasi, atau Perusahaan Daerah, dalam UU Perbankan Syariah hanya mengenal bentuk badan hukum Perseroan Terbatas (Pasal 7). Dalam hal ini, badan hukum PT bank tersebut selain tunduk pada aturan dalam UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, juga tunduk pada UU Perbankan Syariah, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 4 UU PT yang menegaskan bahwa terhadap perseroan berlaku

UU Perseroan Terbatas, anggaran dasar perseroan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk peraturan perbankan. Dengan bentuk badan hukum berupa PT, diharapkan Bank Syariah dapat lebih mudah dalam memenuhi ketentuan di bidang perbankan, antara lain dalam hal penambahan modal mengingat dalam perseroan terbatas dikenal prinsip *one share one vote*, sehingga lebih mudah dalam mengambil keputusan dibandingkan dengan badan hukum lain, misalnya koperasi yang menganut prinsip *one man one vote*. Selain itu, penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham juga relatif lebih mudah dibandingkan penyelenggaraan Rapat Anggota pada koperasi.

Pembagian jenis bank dalam perbankan syariah dibedakan menjadi bank umum dan Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS), dengan perbedaan pokok BPRS dilarang menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran. Pembagian jenis bank tersebut pada prinsipnya sama dengan perbankan konvensional. Kegiatan usaha perbankan syariah, khususnya menyangkut produk dan jasa yang ditawarkan, pada prinsipnya memiliki cakupan yang relatif lebih luas (bersifat *universal banking*) dibandingkan dengan yang ditawarkan perbankan konvensional, karena selain melakukan kegiatan usaha seperti halnya bank konvensional, bank syariah juga menawarkan jasa yang umumnya dijalankan oleh lembaga pembiayaan, seperti jasa *leasing*, serta pembiayaan bagi hasil yang umumnya ditawarkan oleh lembaga investasi, semacam modal ventura.

Kegiatan usaha perbankan syariah, produk, serta jasanya wajib tunduk pada Prinsip Syariah, dalam hal ini fatwa yang dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia. Fatwa dimaksud diimplementasikan menjadi ketentuan perbankan melalui Peraturan Bank Indonesia. mengingat fatwa yang dikeluarkan oleh MUI bersifat umum (misalnya menyangkut transaksi keuangan), sehingga perlu diterjemahkan kedalam peraturan yang bersifat khusus (perbankan).

Kedua; penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif antara lain berupa pengaturan persyaratan uji kemampuan dan kepatutan bagi pengurus bank dan pemegang saham pengendali, (Pasal 30), dan pemegang saham pengendali (Pasal 27). Pengaturan tersebut

diperlukan mengingat perbankan sebagai lembaga kepercayaan masyarakat perlu dikelola oleh pengurus yang mempunyai kemampuan/kompetensi dan kepatutan/integritas, serta dimiliki oleh pemegang saham yang mempunyai kemampuan/kompetensi dan kepatutan/integritas. Dengan demikian tidak setiap orang dapat menjadi pengurus atau pemilik bank, hanya mereka yang telah lulus uji kemampuan dan kepatutanlah yang berhak.

Selain hal tersebut, juga terdapat perluasan pengaturan penyidik. Penyidik tidak hanya terbatas pada jaksa atau polisi, tetapi berlaku juga bagi. Dengan demikian para penyidik di luar polisi atau jaksa dapat meminta keterangan mengenai rahasia bank, namun permintaan tersebut tetap diajukan oleh pimpinan instansi/departemen atau setingkat menteri. Hal tersebut menunjukkan sikap masih dipertahankannya sifat kerahasiaan bank, walaupun diperluas kepada penyidik diluar polisi atau jaksa, tetapi hanya tingkat pimpinan instansi/departemen yang dapat mengajukan permintaan izin dimaksud.

Dikaitkan dengan penyempurnaan struktur, UU mengamanatkan pula bahwa Bank Indonesia agar membentuk Komite Perbankan Syariah yang anggotanya berasal dari Bank Indonesia, Departemen Agama, dan masyarakat, yang memiliki keahlian di bidang syariah. Jumlahnya maksimal 11 (sebelas) orang dengan komposisi yang seimbang.

Ketiga; pelibatan komponen masyarakat yang mendukung pembentukan sistem hukum syariah nasional yang dicita-citakan terbukti dengan besarnya dukungan dari berbagai kalangan. Hal tersebut dapat dilihat dari proses penyusunan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah RUU Perbankan Syariah yang dapat diselesaikan dalam waktu yang relatif singkat.

EFEKTIVITAS SISTEM HUKUM PERBANKAN SYARIAH DALAM UU NO. 21 TAHUN 2008 DAN DAMPAKNYA PADA PEMBANGUNAN EKONOMI

Efektivitas sistem hukum akan bergantung pada tujuan atau maksud suatu peraturan. Suatu peraturan, akan memberikan dampak apabila

berhasil atau tidaknya mencapai suatu tujuan²¹ UU No. 21 Tahun 1992 tentang Perbankan Syariah merupakan pembaharuan terhadap UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan memiliki tujuan pencapaian masyarakat adil dan makmur berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi, pembangunan sistem ekonomi berlandaskan nilai keadilan, kebersamaan, pemerataan, dan kemanfaatan sesuai dengan prinsip syariah²² merupakan pengaturan tersendiri. Pengaturan tersebut diharapkan dapat memadai memberikan perlindungan yang memadai bagi para investor dan masyarakat lain pada umumnya sehingga dapat memberikan kontribusi operasional perbankan syariah, dan dapat mendukung perkembangan ekonomi syariah di Indonesia lebih pesat, mengingat perbankan syariah memiliki kekhususan dibandingkan dengan perbankan konvensional.

Selaras dengan pembaharuan pengaturan tersebut, Sunaryati Hartono menyatakan bahwa untuk terciptanya kesejahteraan masyarakat,²³ pencapaian masyarakat adil makmur sesuai prinsip demokrasi ekonomi, pembaharuan hukum di bidang ekonomi harus diarahkan pada dua aspek pengaturan, yaitu:²⁴ 1) 1. Pengaturan mengenai usaha-usaha pembangunan ekonomi, dalam arti meningkatkan kehidupan ekonomi nasional secara keseluruhan. 2) Pengaturan mengenai usaha-usaha pembagian hasil pembangunan ekonomi secara merata di antara seluruh lapisan masyarakat, sehingga setiap warga Negara Indonesia dapat menikmati hasil-hasil pembangunan ekonomi sesuai dengan sumbangannya kepada usaha pembangunan ekonomi tersebut.

Terkait dengan hal tersebut, Sumantoro menyatakan bahwa hukum dapat berfungsi sebagai *agent of modernization and instrumen of social engineering*.²⁵ Pembangunan hukum dapat berjalan di depan bersama pembangunan ekonomi dalam upaya mengantarkan masyarakat

²¹ Lawrence. M. Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, op.cit, hlm 64.

²² Undang-undang RI No. 1 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Point 1 menimbang

²³ Romli Atmasasmita, "Arah Pembangunan Hukum Indonesia", Pikiran Rakyat, 31 Januari 2003

²⁴ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Trimitra Mandiri, Jakarta, 1999, hlm.40.

²⁵ Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 180.

kat Indonesia ke arah masyarakat yang adil dan makmur. Dengan demikian, terdapat interaksi antara pembangunan hukum dan pembangunan ekonomi. Agar pembangunan dapat berjalan proporsional, diperlukan adanya kepastian hukum dan perlindungan diwujudkan berupa tersedia faktor perangkat hukum yang memadai.

Praktik di Indonesia menunjukkan faktor perangkat hukum harus dikembangkan guna memenuhi kebutuhan kemajuan²⁶ dalam upaya mengantarkan masyarakat Indonesia ke arah masyarakat yang adil dan makmur maupun dalam menembus pasar keuangan global. Demikian pula halnya di bidang perbankan syariah, dibutuhkan adanya perangkat hukum yang memadai untuk melindungi para investor khususnya masyarakat lain pada umumnya.

Pembangunan hukum dalam menembus pasar keuangan global sebagai upaya mewujudkan efektivitas sistem hukum nasional, dilaksanakan melalui pengundangan UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah. Pengaturan tersebut diharapkan akan semakin menarik investor/pelaku bisnis pada khususnya dan masyarakat lain pada umumnya. Terlebih di Indonesia yang penduduknya mayoritas muslim, memiliki potensi yang sangat besar untuk mendukung berkembangnya kegiatan ekonomi berdasarkan prinsip syariah, termasuk perbankan syariah. Hal ini mengingat di negara-negara mayoritas non muslim, seperti di Inggris, Jerman, Amerika Serikat, dan Singapura pun, kegiatan perbankan syariah pada khususnya dan ekonomi syariah pada umumnya banyak digunakan dan berkembang cukup baik. Dengan demikian adalah keliru persepsi yang menganggap bahwa Bank Syariah hanya diperuntukan bagi penduduk yang muslim. Dalam praktiknya Bank Syariah adalah merupakan pilihan bagi masyarakat dalam memilih layanan perbankan. Tidak ada peraturan perundang-undangan yang membatasi pelayanan Bank Syariah hanya untuk penduduk yang beragama muslim saja. Pada kenyataannya memang terdapat banyak kalangan non muslim yang menjadi nasabah Bank Syariah.²⁷

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa hukum yang memadai mengandung tiga unsur penting yang tercakup dalam perundang-undangan, yaitu kaidahnya sah secara hukum (*legal validity*), berlaku secara memadai karena dapat diterima oleh masyarakat dan berlaku jangka panjang. Unsur-unsur tersebut adalah unsur *yuridis*, *sosiologis*, dan *filosofis*.

Dilihat dari aspek yuridis, pengaturan perbankan syariah yang tertuang dalam UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah bersifat mengikat. Sebagai sistem hukum perbankan nasional yang mengikat, pengaturan perbankan tersebut merupakan sarana efektif sebagai upaya dalam memberikan kontribusi operasional perbankan syariah agar mendukung pembangunan ekonomi. Nilai *sosiologis* diakomodasi dalam produk dan jasa yang ditawarkan menyangkut cakupan lebih luas (*universal banking*). Aspek *filosofis* berupa peningkatan keadilan, merupakan tujuan utama perundangan tersebut, tertuang dalam prinsip ekonomi syariah yang menekankan pada aspek kesatuan (*unity*), keseimbangan (*equilibrium*), akan mendukung berkembangnya kegiatan ekonomi berdasarkan prinsip syariah.

Namun demikian, terkait dengan kriteria “tiga unsur” penting (unsur *yuridis*, *sosiologis*, dan *filosofis*) yang harus tercakup dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang memadai, terdapat kendala yang dihadapi dalam upaya mewujudkan efektivitas sistem hukum sebagai dampak perekonomian global yang akan berdampak lebih lanjut pada pembangunan ekonomi nasional. yaitu UU No.1 Tahun 2008 belum komprehensif mengatur penyelenggaraan kegiatan atau produk bank dengan menggunakan sarana elektronik.

Praktik menunjukkan, penggunaan sarana elektronik semakin dibutuhkan mengingat perkembangan perekonomian internasional sudah makin terintegrasi dengan pasar keuangan global. Pergerakan dana secara lintas batas (*cross border*) telah menjadi kebutuhan para pelaku ekonomi dunia, sehingga kondisi tersebut dapat menggairahkan perekonomian nasional. Sebagai suatu transaksi yang bersifat universal dengan melibatkan pihak dalam negeri dan dari luar negeri, perlu mendapat keyakinan berupa kelancaran dan keamanan pelaksanaan transaksi di Indonesia. Hal ter-

²⁶ Ranti Fauza Mayana, *Perlindungan Desain Industri*, op.cit hlm 6

²⁷ Arief Rahmana dan Anton Purba, *Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah*, op.cit, hlm 3

sebut membutuhkan jaminan perlindungan melalui peraturan perundang-undangan yang memadai, pengaturan yang *specific*, berupa pengaturan tersendiri, mengingat jenis produk dan layanannya dari perbankan konvensional. Sistem hukum tersebut akan terkait dengan model bisnis dan model transaksi yang berbasis syariah, mulai dari pengaturan tata cara transaksi, akad, perhitungan bisnis, sampai dengan pembukuannya.

Oleh karena itu membangun sistem hukum perbankan syariah yang efektif, dalam kaitannya dengan sarana elektronik pada perbankan syariah agar memenuhi tiga unsur penting sebagai hukum yang memadai yaitu unsur *yuridis*, *sosiologis*, dan *filosofis*, tidak cukup dengan melakukan tambal sulam maupun modifikasi dari sistem hukum sarana bank konvensional, namun harus merupakan hasil dari proses *re-engineering* menyeluruh, yang dimulai dari inti bisnisnya. Proses tersebut harus dilakukan untuk mendapatkan sistem hukum yang benar-benar sesuai syariah, sehingga diharapkan dapat mengakomodasi perkembangan bisnis syariah. Pemanfaatan sarana elektronik pada perbankan syariah tidak boleh ketinggalan, walaupun dalam praktek bank syariah kompleksitas dapat terjadi.

Menurut Sumantoro, hukum dapat berfungsi sebagai *agent of modernization and instrumen of social engineering*. Pembangunan hukum berjalan di depan bersama pembangunan ekonomi melalui pengaturan perbankan syariah yang memadai sebagai *agent of economic development*. Oleh karena itu perlu adanya peraturan yang komprehensif mengatur penyelenggaraan kegiatan atau produk bank dengan menggunakan sarana elektronik. Praktek menunjukan bahwa Undang-undang tentang Perbankan, undang-undang tentang Bank Indonesia maupun undang-undang tentang Perbankan Syariah sangat ringkas (sumir) dan kurang memadai dalam mengatur kegiatan yang menggunakan sarana elektronik. Bahkan dapat dikemukakan bahwa pada saat ini tidak terdapat undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai kegiatan transaksi melalui sarana elektronik. Melihat kompleksitas dan luasnya materi yang diatur, pengaturan kegiatan transaksi dengan menggunakan sarana elektronik perlu dituangkan dalam peraturan yang berbentuk "Undang-undang". Guna mem-

berikan perlindungan yang sama terhadap seluruh penyelenggara dalam melakukan kegiatan perbankan dengan menggunakan sarana elektronik, maka pengaturan sarana elektronik selain berlaku bagi bank yang menjalankan kegiatan usaha secara konvensional, juga berlaku bagi bank yang melakukan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah dan lembaga bukan bank yang melakukan kegiatan usaha baik secara konvensional maupun berdasarkan prinsip syariah.

KESIMPULAN DAN SARAN

UU No. 21 Tahun 2008 sebagai sistem hukum yang mengatur tentang perbankan syariah nasional memuat aturan yang lebih komprehensif, diharapkan perangkat hukum tersebut dapat memberikan perlindungan yang lebih memadai, efektif melindungi para investor dan masyarakat lainnya, mampu memberikan kontribusi operasional perbankan syariah, dapat lebih menjangkau masyarakat yang membutuhkan di seluruh Indonesia sehingga dapat mendukung perkembangan ekonomi syariah di Indonesia lebih pesat yang berdampak lebih lanjut pada upaya pencapaian tujuan pembangunan ekonomi berdasarkan prinsip syariah.

Kendala yang dihadapi dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan ekonomi sesuai prinsip syariah, sebagai dampak efektifnya sistem hukum perbankan syariah dalam UU No. 21 Tahun 2008 tentang adalah pengaturan tersebut belum *komprehensif* dapat melindungi, menjamin kelancaran dan keamanan pelaksanaan kegiatan atau produk bank dengan menggunakan sarana elektronik. Penggunaan sarana elektronik sebagai dampak perkembangan pasar keuangan global, membutuhkan adanya pengaturan yang *specific*, pengaturan tersendiri, mengingat adanya perbedaan baik dari jenis produk dan layanannya dari perbankan konvensional maupun model bisnis dan model transaksi yang berbasis syariah.

Pemerintah perlu segera membuat peraturan perundang-undangan yang mampu mengakomodasi secara *komprehensif* segala pengaturan yang menyangkut kegiatan atau produk bank syariah dengan menggunakan sarana elektronik. Produk hukum tersebut agar mempunyai kekuatan hukum yang mengikat berupa "Undang-undang".

DAFTAR PUSTAKA

- Atmasasmita, R (2003), "*Arah Pembngunan Hukum Indonesia*," Pikiran Rakyat, 31 Januari.
- Friedman, L, M (1976), *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, Lawrence. M. Friedman, Nusa Media, Binacipta, Bandung.
- Hartono, S, (1991) *Pembinaan Hukum Nasional Dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- _____, (1999), *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Trimitra Mandiri, Jakarta.
- Kusumaatmadja, M, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Hukum Nasional*, _____, (1967) *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Cinacipta, Bandung.
- _____, (1986) *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung.
- _____, *Peranan dan Fungsi Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta,
- Manan, B. (1992) *Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill Co., Jakarta.
- Mayana, R. F (2002), *Perlindungan Desain Industri Dikaitkan dengan Pembangunan Ekonomi Indonesia Dalam Era Perdagangan Bebas*, Disertasi, Universitas Padjadjaran.
- Pound, R, (1954) *An Introduction to The Philosophy of Law*, New Haven, Yale University Press
- Rae, D, E (2009) *Arah Perkembangan Hukum Perkembangan Syariah* diakses [http://google- PDF](http://google-PDF), 5 Juli.
- Rahmana, A dan Purba, A (2009), *Sekilas Ulasan UU Perbankan Syariah*, diakses *Buletin Hukum Perbankan dan Kebank Sentralan*, [http://google- PDF](http://google-PDF), 5 Juli.
- Sjahdeini, S, R. (2005) *Perbankan Islam dan kedudukannya dalam Tata Hukum Perbankan Indonesia*, Cetakan II, Penerbit PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, April
- UU No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan [http://google- PDF](http://google-PDF), 5 Juli 2009 .
- UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2005 - 2025 (RPJP Nasional).
- UU No. 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah, [http://google- PDF](http://google-PDF), 5 Juli 2009 .
- W. Friedman, W, (1990), *Legal Theory*, London, Steven & Sons Limited.
- _____, (1996) *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, Terj. Muhamad Arifin, Raja Grafindo, Jakarta.